



El Mercosur y su futuro: una visión argentina (ARI)

Félix Peña

ARI Nº 80-2005 - 22.6.2005

Tema: Pese a la imagen de crisis recurrentes en el Mercosur, la realidad es que sus socios no parecen tener alternativas razonables a la de continuar con su desarrollo.

Resumen: Una vez más se ha intensificado el debate sobre la eficacia y el futuro del Mercosur. Es un debate en el que, por momentos, aflora un cuestionamiento existencial. Se discute sobre cómo seguir adelante, pero a veces se introduce la cuestión sobre si conviene continuar por el camino originalmente trazado. En los meses recientes tal duda existencial se observa especialmente en el sector empresario brasileño. Se ha vuelto a plantear la idea de que convendría abandonar la unión aduanera y retroceder a una zona de libre comercio.

En ese debate, percepciones contrapuestas alimentan las respectivas posiciones. A veces se fundan en hechos. Otras, los distorsionan. Por momentos, incluso, generan la imagen de un deterioro en la calidad e intensidad de las relaciones bilaterales entre Argentina y Brasil.

Elementos confusos en el debate actual potencian la imagen de un Mercosur a la deriva, en crisis. La disminución del comercio recíproco, especialmente en los años 2001 a 2003 –en gran medida explicable por la situación económica de la Argentina–, y la acumulación de cuestiones no resueltas de la agenda de perfeccionamiento de la unión aduanera son, por cierto, datos de la realidad que requieren ser abordados por los socios. Generan demandas de adaptación de métodos de trabajo y de reglas de juego. En tal perspectiva, la del Mercosur es una crisis de transición. No una crisis terminal.

El reciente encuentro entre los ministros Palocci y Lavagna –el pasado 13 de junio–, podría estar indicando una tendencia positiva. Esto es, la del retorno al protagonismo de los responsables de las áreas económicas en el tratamiento de las principales cuestiones del Mercosur. Lo importante será que a pesar de las naturales divergencias, se logre suficiente compatibilidad de posiciones a fin de preservar, a través del tiempo, un cuadro de ganancias mutuas entre los cuatro socios –y no sólo entre los dos principales–. Fortalecer la preferencia económica entre los socios parece ser una condición necesaria para sustentar la voluntad política de continuar trabajando juntos. Para ello, se requiere renovar métodos de trabajo, incluso recurriendo a enfoques más heterodoxos en la construcción del Mercosur.

Análisis

Dos perspectivas para una necesaria reflexión

El objetivo de esta nota es efectuar apuntes que faciliten una necesaria reflexión sobre el futuro del Mercosur, colocándolo especialmente en el cuadro más amplio de las relaciones entre Argentina y Brasil.

Tal reflexión debe ser efectuada con, al menos, una doble perspectiva:

- La de los requerimientos de cada uno de los socios en el plano de la transformación productiva y de la competitividad internacional, todo ello en un marco de gobernabilidad democrática y de crecientes expectativas de los ciudadanos por un mayor bienestar, equidad y cohesión social. Estos requerimientos presentan similitudes pero también notorias diferencias entre los socios, en parte como consecuencia de asimetrías de dimensión y de comportamiento de sus economías. Tal diferencial incide en las expectativas de cada país y de sus opiniones públicas con respecto a la relación recíproca y al proyecto de integración.
- La de los desafíos y oportunidades que plantea a cada socio, una realidad internacional en la que se observan tendencias profundas a significativos cambios en el mapa de la competencia económica global y, como consecuencia, en el de las negociaciones comerciales internacionales.

Un debate confuso sobre el Mercosur y su futuro

En el debate actual sobre el futuro del Mercosur, especialmente entre argentinos y brasileños, inciden:

- Factores coyunturales vinculados con el comportamiento de las respectivas economías en los últimos años –especialmente la de Argentina– y su impacto en: (a) el comercio recíproco –que se ha deteriorado con respecto a 1998, último año de expansión del intercambio comercial y que presenta una tendencia a ser deficitario para Argentina, con algunos sectores sensibles, pero de poca importancia relativa en el total de las corrientes de comercio, como son, por ejemplo, el electrodoméstico y el del calzado–; y (b) los flujos de inversión externa, especialmente en el sector de automoción –que se han concentrado en Brasil–.

- Situaciones de arrastre desde hace varios años, como las del tratamiento de las asimetrías económicas, con sus efectos sobre los flujos de comercio y sobre decisiones de localización de inversiones productivas. Al respecto, tres cuestiones son las más controvertidas: (a) la planteada por Argentina desde la devaluación del Real en 1999, y reiterada más recientemente por el ministro Roberto Lavagna, sobre la introducción de salvaguardias en relación a importaciones de algunos productos sensibles; (b) la de un código de conducta en materia de incentivos a la inversión; y (c) la del futuro régimen para el sector de automoción.
- Percepciones sobre aspiraciones de liderazgo en el espacio sudamericano y en el plano global, reflejado este último en la cuestión de quien representaría a la región en un eventual nuevo puesto permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.
- Aparentes dificultades de comunicación y de entendimiento entre los respectivos liderazgos gubernamentales, a pesar de afinidades ideológicas existentes.

La confusión que por momentos se observa en el debate alimenta la imagen de crisis recurrentes y puede acentuar una creciente desvalorización del Mercosur. Es difícil imaginar que ello sea beneficioso para el interés nacional de Argentina o de Brasil, ni de sus socios; especialmente teniendo en cuenta el complejo entorno sudamericano.

En tal perspectiva, parece conveniente profundizar en el diagnóstico sobre cuáles son los principales factores que afectan la construcción del Mercosur y, en especial, el intercambio comercial y la pauta de distribución de inversiones productivas entre sus socios. Ello permitiría precisar si son las reglas de juego del Mercosur las que explican problemas existentes o si, por el contrario, se derivan de la vecindad geográfica y de eventuales deficiencias de competitividad estructural. En todo caso, lo cierto es que pocos visualizan que las actuales reglas de juego estén adaptadas a nuevas realidades de la competencia económica global y regional, bien distintas a las de las dos décadas anteriores.

Una visión desde Argentina

Debemos comenzar por tener presente que la proyección al mundo de la capacidad de producir bienes y de prestar servicios es una de las cuestiones prioritarias de la agenda de la sociedad argentina. Es lógico suponer que también lo sea para nuestros socios en el Mercosur.

Los cambios que se están operando en la competencia económica global, así como la propia opción de los argentinos por una sociedad abierta, pluralista, moderna y democrática, han contribuido a reinstalar en la agenda nacional la cuestión de su inserción internacional como una de las condiciones para satisfacer las expectativas de bienestar de la población.

En el caso argentino, es crecientemente reconocida como una de las cuestiones que requieren de una política de Estado, con los componentes de legitimidad social, eficacia y continuidad que se necesitan para lograrla. La experiencia de los últimos años pone de manifiesto que no es un objetivo fácil de concretar.

Pero las experiencias de otros países emergentes permiten apreciar que es una cuestión que no sólo requiere la movilización de todas las energías sociales sino que, además, puede contribuir a introducir factores positivos de cohesión social.

Incluso la cohesión social –junto con la estabilidad en las políticas públicas y en las condiciones macro-económicas, la calidad de la organización y una visión optimista de las oportunidades que se generan en el entorno internacional– es reconocida como uno de los factores claves en la capacidad de un país para competir con éxito en los mercados mundiales, así como también para negociar con terceros países y con grandes bloques económicos.

Al respecto, en Argentina se sigue percibiendo al Mercosur, a pesar de sus notorias limitaciones y defectos, como un instrumento funcional no sólo para la estabilidad política de la región sudamericana sino también para la inserción competitiva de la producción nacional en el mercado regional ampliado –en especial en el brasileño– y para facilitar la transformación productiva, mejorando así el perfil competitivo y negociador en el mundo.

Situación actual y principales desafíos del Mercosur

Sin perjuicio de otros, cabe tener presente tres principales rasgos que han caracterizado el momento fundacional y el desarrollo del Mercosur:

- Una opción por la democracia, la transformación productiva y la cohesión social, por parte de los socios. El que tal opción se efectuara en el plano interno de cada país originó en los años ochenta la voluntad de trabajar juntos, permitiendo el desarrollo de un embrionario tejido –notoriamente imperfecto– de reglas de juego y de disciplinas libremente consentidas.
- El bajo nivel de interdependencia relativa entre los socios, especialmente en el momento fundacional. Aún hoy, el Mercosur representa menos del 10% de las exportaciones brasileñas.

- Las asimetrías de poder relativo, de dimensión económica y de grado de desarrollo entre los cuatro socios. La distancia existente entre los dos socios de mayor dimensión con respecto a los dos socios con economías más pequeñas –Paraguay y Uruguay– es muy pronunciada.

La experiencia acumulada con el Mercosur desde su creación y, en particular, en estos diez años de vigencia del arancel externo común, puede ser apreciada al menos desde tres perspectivas complementarias.

La primera es política. Se refiere al signo de las relaciones que han enhebrado países vecinos con creciente pero desapareja densidad de conectividad en todos los planos. Son relaciones hasta hoy dominadas por la lógica de la integración, frente a lo que ha sido común en la historia entre naciones vecinas en todo el mundo, esto es, el predominio de la lógica de la fragmentación y, en última instancia, la del dominio hegemónico e incluso la absorción de los demás por parte de uno de ellos.

Más allá de tensiones ocasionales y de conflictos comerciales naturales, se ha ido consolidando entre los socios del Mercosur la idea de la necesidad de un entorno contiguo que aspira a ser de calidad y de confianza recíproca. Chile está claramente incluido en esta idea.

Es la idea que alimenta la noción de una zona de paz. Su valor internacional se acrecienta en la medida que estos países puedan ser visualizados como constituyendo un núcleo duro de la estabilidad política sudamericana. Es un bien público que para ser preservado y cultivado requiere del ejercicio sutil de una diplomacia de integración –no sólo gubernamental pero también de los actores sociales internos–, de una actitud de cooperación activa por parte de países industrializados con intereses en la región, y del tejido perseverante de una densa red de conectividad en todos los planos –y no sólo en el económico y comercial–. Al respecto, la historia enseña que suele ser más fácil retroceder que avanzar en la orientación y la calidad de las relaciones entre países vecinos.

Hasta que punto un eventual colapso del Mercosur o su declinación hacia un plano de marcada irrelevancia económica pudiera tener un efecto de deterioro en este logro político es una cuestión que merece reflexión por parte de todos los que aprecian la importancia de la inserción de cada uno de los países miembros en un subsistema regional que pueda estar signado por la paz y la estabilidad política.

La segunda perspectiva es la del intercambio comercial. Se relaciona prioritariamente con los flujos de comercio de bienes y servicios entre los socios. En este plano se observan en estos años de experiencia acumulada fluctuaciones que pueden ser explicadas por disparidades de comportamiento de las respectivas economías –especialmente las de Brasil y Argentina– y, por momentos, también por pronunciadas disparidades cambiarias.

La tercera perspectiva es la de la inversión productiva. Es probablemente la más importante desde el punto de vista político y no sólo económico. Significa visualizar el Mercosur como un instrumento de transformación productiva de cada país socio y, por ende, de incorporación de progreso técnico y de creación de empleo calificado. Tiene que ver con la capacidad para competir a escala global y no sólo regional. Es lo que le da sentido ante las respectivas ciudadanías a la idea tan difundida en los momentos fundacionales de abrir para todos el acceso a un mercado de más de doscientos millones de consumidores. En particular en Paraguay y Uruguay se observa un creciente malestar con respecto al logro de este objetivo fundacional del Mercosur.

Algunas fortalezas y debilidades del Mercosur

La principal fortaleza del Mercosur es entonces su sentido político. Para cada socio implica un entorno contiguo –para Brasil abarca casi toda Sudamérica– de paz y estabilidad política. Ello contribuye a fortalecer la democracia. Abandonar hipótesis de conflictos bélicos es, en definitiva, el gran aporte de la integración en Europa. También lo es en el Mercosur. En ambas regiones existe una cierta tendencia a perder la perspectiva de este logro.

Esta fortaleza tiene valor económico, al menos por dos motivos: uno, el de neutralizar tendencias a una innecesaria competencia armamentista y nuclear; el otro, el tornar creíble el objetivo de la puesta en común de mercados, en aras a una transformación productiva conjunta y de estimular así inversiones productivas.

La principal debilidad del Mercosur es el alcance limitado y decreciente de la preferencia económica entre los socios. Es la que se supone puede brindar un estímulo a la inversión productiva para el mercado ampliado, generando empleo. Ello es así si es que el inversor percibe que el mercado prometido es efectivo y no está expuesto a restricciones discrecionales. En esa óptica, cobran importancia los efectos sobre decisiones de inversión, de la mala calidad de las reglas de juego y de asimetrías que desnivelan el campo de juego en el Mercosur.

En el nuevo mapa de la competencia económica global, todo socio del Mercosur tiene, en teoría, múltiples opciones. La geografía, sin embargo, introduce dos elementos de reflexión. El primero es que difícilmente exista un “plan B” creíble al Mercosur. Lo cual no excluye la necesidad de su continua adaptación a nuevas

circunstancias, preservando activos acumulados. El segundo es que sí existe la posibilidad de una "realidad B" en la región. Esto es, un retorno a un espacio sudamericano en el que predomine la lógica de la fragmentación. No parece ser la intención de ningún país semejante retroceso. Pero la historia enseña que si la lógica de la integración no tiene como fundamento un sentido político y un contenido económico concreto, puede esfumarse aún cuando nadie lo desee.

Prioridades en la estrategia de inserción de Argentina en la región y en las negociaciones comerciales internacionales

La estrategia de inserción en la competencia económica global es una cuestión relevante en una agenda nacional proyectada al futuro. En el caso argentino, en tal estrategia, el global, el regional y el hemisférico e interregional, son ejes prioritarios. Están conectados entre sí, se refuerzan mutuamente y requieren de acierto en la apreciación de márgenes de maniobra, en la ejecución de políticas públicas y en el desarrollo de estrategias empresariales y de negociaciones internacionales.

En el eje global, es necesario un buen diagnóstico sobre el nuevo mapa de la competencia económica global y de las negociaciones comerciales internacionales. Se observan tres rasgos que probablemente se acentuarán en los próximos años. Uno es la tendencia al crecimiento del comercio mundial de bienes: del 21% en términos nominales –el más elevado en los últimos 25 años– y del 9% en términos reales en 2004. Se prevé para este año un crecimiento menor, pero que aún así se estima llegará al 6.5% en términos reales. Otro es el surgimiento de nuevos protagonistas en la competencia económica global. Entre ellos China, que es ya el tercer país en el ranking de 30 países que representan el 92% del comercio mundial de bienes. El tercero es la gravitación que los nuevos protagonistas tienen en la ingeniería del consenso en la OMC, especialmente a través de coaliciones de geometría variable por las que se expresan. En relación a este eje, es prioritario para Argentina el fortalecimiento de la OMC, a fin de lograr reglas de juego que faciliten su proyección externa y la protección de sus derechos por el sistema de solución de controversias. La conclusión de la Ronda de Doha, con los objetivos y plazos actualmente previstos adquiere una relevancia prioritaria.

En el eje regional, especialmente en el espacio sudamericano, lo importante es preservar dos elementos estratégicos centrales. Uno es la mencionada idea de una zona de paz y de estabilidad. Es un objetivo político de alto valor económico y valoriza, frente a cualquier país con intereses en la región, el papel de moderación que pueden desempeñar, en particular, Argentina, Brasil y Chile. El otro es precisamente el de fortalecer el Mercosur, renovando sus métodos de trabajo. Implicará, de acuerdo a la experiencia acumulada, contemplar las distintas realidades de sus socios, eventualmente recurriendo a enfoques de geometría variable y diferentes velocidades, especialmente en el plano del arancel externo común. Pero también implicará avanzar en el plano institucional –a través del fortalecimiento de la Secretaría Técnica y de la prevista creación de un Parlamento del Mercosur–, a fin de obtener ganancias de eficacia, de calidad de las reglas de juego, de capacidad de adaptación a realidades fluctuantes y, en especial, de transparencia, representación y legitimidad social.

En el eje hemisférico e interregional, las prioridades pasan por restablecer las negociaciones comerciales con EEUU y con la Unión Europea. El ALCA está, por el momento, en un limbo. La Cumbre de las Américas, en el mes de noviembre en Argentina, podría ser una oportunidad para impulsar replanteamientos de fondo.

En cuanto a la idea de una asociación estratégica entre la Unión Europea y el Mercosur, no se pudo concretar en octubre pasado. Se perdió una oportunidad que podría tardar en repetirse. Ahora será cada vez más difícil concluir este año las negociaciones. Tras los resultados de las recientes consultas populares, la Unión Europea tiene otras prioridades. Es difícil que pueda prestar mucha atención a sus negociaciones comerciales internacionales. Menos aún lo querrán hacer gobiernos débiles. Es una hora en que se tratará de no confrontar nuevos reveses sometiendo a la aprobación de los Parlamentos un ambicioso acuerdo bi-regional que necesariamente, en la perspectiva del Mercosur, debe incluir avances significativos en el campo agrícola. Quizá sea conveniente trabajar sobre la idea de una asociación que permita un abordaje progresivo, en más de una etapa, de los compromisos más sensibles para ambos lados.

Colocar los necesarios replanteamientos metodológicos del Mercosur en la perspectiva más amplia de los escenarios que puedan surgir de las actuales negociaciones comerciales internacionales –cualesquiera que sean los plazos en que finalmente se concluyan– permitiría un enfoque más realista del proyecto de integración y, en particular, facilitaría obtener una mayor funcionalidad entre las realidades del bloque y los requerimientos internos e internacionales de sus cuatro socios.

Conclusión: En nuestra opinión, es difícil imaginar que las recurrentes crisis del Mercosur terminen por un abandono del proyecto de integración por sus socios. En tal perspectiva, la del Mercosur es más una crisis de transición y no una crisis terminal.

El reciente encuentro entre los ministros Palocci y Lavagna –el pasado 13 de junio–, podría estar indicando una tendencia positiva. Esto es, la del retorno al protagonismo de los responsables de las áreas económicas en el tratamiento de las principales cuestiones del Mercosur. Lo importante será que, a pesar de las naturales divergencias, se logre suficiente compatibilidad de posiciones a fin de preservar, a través

del tiempo, un cuadro de ganancias mutuas entre los cuatro socios –y no sólo entre los dos principales–. Fortalecer la preferencia económica entre los socios parece ser una condición necesaria para sustentar la voluntad política de continuar trabajando juntos.

El desafío que encaran los actuales gobiernos es, entonces, el de encontrar nuevos puntos de equilibrio en sus respectivos intereses nacionales y acertar en la definición de enfoques y métodos de trabajo que permitan capitalizar las experiencias de los últimos años.

Félix Peña

Especialista en relaciones comerciales internacionales

El Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos es una fundación privada e independiente cuya tarea es servir de foro de análisis y discusión sobre la actualidad internacional, y muy particularmente sobre las relaciones internacionales de España. El Real Instituto Elcano no comparte necesariamente las opiniones manifestadas en los documentos firmados por sus analistas o colaboradores y difundidos en su página web o en cualquier otra publicación.

© Fundación Real Instituto Elcano 2012

[Subir ▲](#)